

ABSTRAK

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU

Sofjan Aripin*)

Sofjan19@gmail.com

Tak terbantahkan bahwa eksistensi guru dalam pendidikan merupakan asset paling utama dan tidak bisa tergantikan, dan dapat diungkapkan dalam kalimat "guru yang profesional murid pasti handal". Kebijakan yang memayungi profesionalisme guru sebenarnya sudah tertuang dalam UU Nomor 20 Tahun 2003 dan UU Nomor 14 Tahun 2005, implementasinya secara nyata untuk mendukung kompetensi profesionalisme guru masih menjadi pertanyaan besar, bahkan guru baru dijadikan sebagai konsumsi politik belum menjadi subyek politik yang menentukan kepentingan guru dalam peningkatan profesionalisme yang didukung dengan kompetensi atas hasil pendidikan kualifikasi maupun pendidikan keahlian bidangnya. Implementasi sertifikasi sebenarnya bisa dijadikan acuan untuk menjaga profesionalisme guru dengan peran aktif para administrator sebagai implementator untuk memelihara dan menjaga kualitas guru yang secara signifikan berdampak terhadap kualitas murid.

Kata kunci: eksistensi guru, profesionalisme, implementasi sertifikasi, administrator.

PENDAHULUAN

Guru sebagai sumber daya utama dalam peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia jelas memegang peranan strategis untuk terbentuknya anak didik berkualitas atau tidak. Permasalahan mendasar yang terjadi sekarang ini karena guru sebagai amunisi utama dalam pembangunan nasional masih lemah dari aspek kompetensi, kualifikasi, maupun penyebaran guru pada daerah terdepan, terluar, dan tertinggal (3T) yang cenderung telantar secara birokratis, bahkan diabaikan secara social maupun politis. Kebijakan yang memayungi eksistensi guru sebenarnya sudah tertuang dalam Undang-Undang (UU) nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, walupun dalam dinamikanya kedua UU tersebut masih terus perlu penyempurnaan dari berbagai analisis kebijakan maupun pegiat-pegiat pendidikan.

Guru yang berkompetensi dalam bidangnya merupakan ujung tombak dan garda terdepan dalam menentukan kualitas anak didiknya. Kompetensi sumber daya guru tersebut terwujud dalam bentuk kompetensi yang berkualitas, trampil, berpengetahuan, kreatif, mandiri, berperilaku baik, dan inovatif. Berbagai permasalahan yang berkaitan dengan kompetensi guru tidak terlepas dari kebijakan pemerintah yang kurang tersosialisasikan dengan baik maupun dalam mengokomodir berbagai kepentingan luar yang bermain dalam bidang

*)Sofjan Aripin, Lektor Kepala pada Program Studi Magister Administrasi Publik PPs dan FISIP UT

pendidikan yang cakupannya cukup luas dan beragam, bahkan menjadi komoditi kepentingan ekonomi, misalnya. Permasalahan tersebut dipertegas lebih lanjut oleh Saefullah (2007:76), bahwa:

”..Kebijakan pendidikan yang mutahir memberikan gambaran terjadinya kecenderungan perubahan paradigma dari semestinya pola investasi sumber daya manusia untuk kepentingan pembangunan nasional bergeser menjadi pola investasi sumber daya manusia individual sehingga kebijakan pendidikan yang dihadapi tidak dapat meningkatkan kemampuan manusia Indonesia secara menyeluruh.”

Kebijakan pendidikan yang dibuat dewasa ini telah mendorong kemutahiran dalam proses pembelajaran yang akan menuntut pendidik dan anak didik mampu menggunakan segala sumber dengan berbantua informasi teknologi (IT), tetapi disisi lain terjadi adanya pemanfaatan pengelolaan pendidikan menjadi investasi individu atau kelompok yang mengabaikan pendidikan sebagai investasi utama pembangunan nasional.

Supriyadi (1998:42) memberikan gambaran secara makro dan mikro mengenai pentingnya peningkatan mutu guru ini, bahwa:

“guru menjadi pusat perhatian karena sangat besar peranannya dalam setiap usaha peningkatan mutu. Tak ada usaha inovatif dalam pendidikan yang dapat mengembangkan guru. Studi di 29 negara mengungkapkan, guru merupakan penentu paling besar terhadap prestasi belajar siswa. Peranan guru semakin penting di tengah keterbatasan sarana dan prasarana, seperti dialami negara-negara sedang berkembang”.

Hal tersebut menunjukan bahwa peran sentral guru sangat menentukan akan kualitas guru itu sendiri. Peran pemerintah sebagai implementator utama dalam mengimplemtasikan UU Nomor 14 Tahun 2005 tentang Guru dan Dosen, khususnya peran guru jelas bahwa guru harus mempunyai kualifikasi akademik, kompetensi, dan sertifikasi yang sesuai sebagaimana di kemukakan pada BAB I Pasal 1, ayat 9, 10, 11, dan 12 bahwa:

1. Kualifikasi akademik adalah ijazah jenjang pendidikan akademik yang harus dimiliki oleh guru atau dosen sesuai dengan jenis, jenjang, dan satuan pendidikan formal di tempat penugasan.
2. Kompetensi adalah seperangkat pengetahuan, keterampilan dan perilaku yang harus dimiliki, dihayati, dan dikuasi oleh guru atau dosen dalam melaksanakan tugas keprofesionalan.
3. Sertifikasi adalah proses pemberian sertifikat pendidik untuk guru dan dosen.
4. Sertifikasi pendidik adalah bukti formal sebagai pengakuan yang diberikan kepada guru dan dosen sebagai tenaga profesional.

Lebih lanjut dikemukakan dalam BAB IV, pasal 8, “Guru wajib memiliki kualifikasi akademik, kompetensi, sertifikat pendidik, sehat jasmani dan rohani, serta memiliki kemampuan untuk mewujudkan tujuan pendidikan nasional”. Pada pasal 9, dikemukakan lebih lanjut bahwa : “Kualifikasi akademik sebagaimana dimaksud dalam Pasal 8 di peroleh melalui pendidikan tinggi program sarjana atau program diploma empat”. Hal ini menunjukkan bahwa kompetensi seorang guru dipersyaratkan mempunyai kualifikasi minimal akademik sarjana atau diploma IV yang dibuktikan dengan formalitas ijazah sesuai bidang studinya melalui proses pendidikan yang terakreditasi, dan lulus dalam uji sertifikasi pendidik sebagai pengakuan akan profesinya.

Sertifikasi jelas merupakan suatu penghargaan dan pengakuan atas prestasi dan kinerja guru melalui suatu proses pendidikan yang sistematis dan procedural untuk mencapai suatu kompetensi tertentu yang harus dikontrol melalui uji kompetensi secara berkala, yang menjadikan seseorang profesional dalam bidangnya. Begitu juga halnya seorang guru dituntut untuk mempunyai sertifikasi sebagai pengakuan atau penghargaan atas kompetensi sebagai profesional dalam bidang pengajaran tertentu yang harus dikontrol melalui uji kompetensi secara berkala.

Implementasi kebijakan dalam mencapai target bahwa guru harus berkualifikasi S1 sebagaimana salah satu syarat untuk mengikuti uji sertifikasi guru yang diamanatkan dalam kebijakan, bahwa pada tahun 2014 semua guru harus berkualifikasi minimal S1 masih belum mencapai target dan pada tahun 2016 seluruh guru sudah tersertifikasi. Fenomena yang terjadi dengan sertifikasi guru lebih cenderung terfokus pada kesejahteraan guru yang perlu ditingkatkan dalam aspek pendapatannya(gaji) yang masih minim untuk memenuhi kebutuhan pokok guru dan belum mencerminkan akan peningkatan kompetensi guru sebagai seorang profesional.

Fenomen implementasi kebijakan sertifikasi ini tidak terlepas dari beberapa indikator implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para implementator kebijakan yang berkaitan dengan:

1. Bagaimana peran administrator dalam implementasi kebijakan Sertifikasi Guru?
2. Bagaimana makna sertifikasi guru?
3. Bagaimana implementasi sertifikasi guru sebagai kebijakan pendidikan?

ADMINISTRATOR DALAM IMPLEMENTASI KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU

Administrator dalam hal ini administrator publik atau dalam pengertian lain birokrasi public mempunyai peranan strategis dan menentukan dalam mengimplementasikan setiap kebijakan, sebagaimana halnya dikemukakan oleh Hill and Hupe (2002:3-4) dan Pressman and Wildavsky (1984:xxi), bahwa:

"Implementation, to us, means just what Webster and Roger say it does: to carry out, accomplish, fulfill, produce, complete. But what is it being implemented? A policy, naturally. There must be something out there prior to implementation; otherwise there would be nothing to move toward in the process of implementation. A verb like 'implement' must have an object like 'policy'. But policies normally contain both goals and the means for achieving them. How, then, do we distinguish between a policy and its implementation?"

Pendapat tersebut mengisaratkan bahwa implementasi harus mempunyai objek sebagaimana halnya kebijakan yang dapat berindikasi bahwa sesuatu kebijakan akan tercapainya atau tidaknya sangat ditentukan oleh implementasi oleh para administrator dengan menggunakan sarana-sarana untuk melaksanakan kebijakan tersebut, sebagaimana halnya dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru dengan kapasitas dan kapabilitas yang cukup luas dalam jangkauanya dan komplek dalam pengelolaanya.

Tachjan (2006:24), menegaskan lebih lanjut bahwa: "... maka kata implementasi kebijakan publik dapat diartikan sebagai aktivitas penyelesaian atau pelaksanaan suatu kebijakan publik yang telah ditetapkan/ditetujui dengan penggunaan sarana (*tools*) untuk mencapai tujuan kebijakan". Pendapat ini menjelaskan bahwa setiap implementasi kebijakan sertifikasi guru memerlukan daya dukung sarana (*tools*) bagi para implementator dalam pencapaian tujuan kebijakan sertifikasi guru untuk menjaga kualitas profesinya.

Memahami implementasi kebijakan publik sangat krusial dan komplek dalam prespektif administrasi publik dan kebijakan publik, hal ini berkaitan dengan aspek kebijakan itu sendiri yang tidak terlepas hubungannya dengan berbagai kelembagaan dalam suatu sistem pemerintahan sebagaimana halnya dalam implementasi kebijakan sertifikasi guru banyak melibatkan unsur koordinasi antar departemen pada tingkat pusat yang cukup birokratis dan overlapping maupun kompleksitas dalam implementasi operasional pada tingkat pemerintahan daerah khususnya pada pemerintahan kota atau kabupaten dan aspek masyarakat dalam hal ini guru sebagai objek kebijakan, Edwards III, (1980:1), menegaskan bahwa:

The study of policy implementation is crucial for the study of public administration and public policy. Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy - such as the passage of a legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of judicial decision, or the promulgation of a regulatory rule - and the consequences of the policy of the people whom it affects.

Pendapat tersebut sejalan dengan pemikiran Pressman and Wildavsky (1973) ; Bardach (1977) sebagaimana diakomodasi oleh Tachjan, (2006:73): "... akan tetapi ternyata yang lebih krusial adalah mengenai implementasi kebijakan pembangunannya. Hal ini kenyataannya bukan hanya dialami oleh negara-negara di Dunia Ketiga (seperti Indonesia), tetapi dialami juga oleh negara-negara maju seperti Amerika Serikat".

Jelas studi implementasi ini merupakan studi yang sifatnya general dan secara nyata setiap negara mengalaminya sebagaimana yang terjadi di Indonesia dengan diberlakukannya UU Nomor 14 Tahun 2005 implementasinya belum optimal baik pada aspek perangkat peraturan pendukung maupun ketercapaian programnya. Lebih lanjut Tachjan, (2006:74), mengemukakan bahwa:

"Studi implementasi kebijakan publik pengembangannya dilatarbelakangi oleh pengalaman mengenai pelaksanaan program-program kebijakan pembangunan baik di negara-negara Dunia Ketiga maupun di negara maju, yaitu adanya gap atau perbedaan antar apa yang diharapkan tercapai dengan apa yang sesungguhnya dapat diterima oleh masyarakat sebagai kelompok sasaran".

Pemikiran tersebut lebih lanjut ditegaskan lagi oleh Abdullah, (1988) dalam Tachjan, (2006:74): bahwa "... studi implementasi kebijakan publik dimaksudkan untuk memperluas pengetahuan dan pengertian yang lebih tepat mengenai berbagai faktor yang berpengaruh dalam pencapaian atau perwujudan suatu kebijakan". Pentingnya pengetahuan yang luas dan mendalam bagi administrator public dalam memahami implementasi kebijakan sertifikasi guru diharapkan kebijakan sertifikasi dapat terimplementasikan oleh para administrator publik atau implementator melalui berbagai program dan kegiatan akan tercapainya tujuan sertifikasi guru dalam peningkatan profesionalitas guru dan kualitas anak didik.

Pemikiran tersebut dipertegas lebih luas lagi oleh Thoha, (1986:68), bahwa "... dalam kaitan studi kebijakan publik dalam posisinya dengan administrasi negara sebenarnya sudah cukup lama berkembang, seperti yang dikatakan oleh *White, Dimock and Dimock* yang dikutip oleh Miftah Thoha menyebutkan bahwa administrasi negara terdiri dari semua

kegiatan untuk mencapai tujuan atau melaksanakan *public policy*.” Hal ini menunjukkan bahwa posisi administrator mempunyai fungsi dan tugas melaksanakan setiap kebijakan untuk tercapainya tujuan kebijakan tersebut sesuai dengan sasaran kebijakan atau program yang sudah ditentukan .

Implementasi kebijakan pada dasarnya juga sebagai ukuran akan keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan yang secara nyata dilaksanakan dilapangan oleh para administrator publik atau implementator dan bagaimana dampaknya terhadap masyarakat maupun *stakeholder*-nya sebagai sasaran program, sebagaimana dikemukakan oleh Saefullah (2007:39): “...pada tingkat pelaksanaan kebijakan menyangkut bagaimana atau sejauhmana suatu kebijakan bisa dilaksanakan dalam dunia nyata pemahaman tentang pelaksanaan kebijakan bukan hanya dimiliki oleh aparat lembaga dan aparat pelaksana, tetapi juga oleh masyarakat atau pihak-pihak yang menjadi sasaran kebijakan”.

Implementasi kebijakan ini merupakan tugas dan fungsi administrator publik dalam mengaplikasikan lebih lanjut kebijakan yang telah ditetapkan oleh para perumus kebijakan (*policy makers*) tersebut, yang suka tidak suka bagi para administrator harus menjalankannya, sebagaimana ditegaskan oleh Pfiffner and Presthus, (1960:4), “*Public administration involves the implementation of public policy which has been determine by reprensentative political bodies*”. Administrator mempunyai tugas secara angkuntabilitas dan responsibitas setiap kebijakan yang diamanatkan untuk diimplementasikan secara nyata terhadap masyarakatnya.

Untuk hal itulah dalam implementasi kebijakan para administrator perlu memahami secara mendalam berkenaan dengan unsur-unsur pokok dalam menjalankan kebijakan ini, sebagaimana dikemukakan oleh Abdullah (1988:11) dan Smith (1977:261) dalam Tachjan (2006:26), bahwa:”Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah: (1) unsur pelaksana (*implementor*), (2) adanya program yang akan dilaksanakan, (3) *target groups*”. Peran pelaksana (administrator) mempunyai peran menentukan dalam implementasi kebijakan ini untuk mewujudkan program yang akan dilaksanakan dan dicapai sesuai tujuan yang diinginkan terhadap sasaran program (*target groups*).

Sejalan dengan pemikiran tersebut Van Meter and Van Horn, (1975 : 447) menegaskan secara ekplisit pengertian pelaksanaan kebijakan sebagai berikut : “...*policy implementation encompasses those actions by public or private individuals (or groups) that*

are directed at the achievement of objectives set forth in prior policy decisions. This includes both one-time efforts to transform decisions into operational terms, as well as continuing efforts to achieve the large and small changes mandated by policy decisions."

Hal ini menunjukkan bahwa peran administrator publik akan menentukan berjalan atau tidaknya suatu kebijakan yang telah dirumuskan dan disahkan oleh para *policy maker*, serta merupakan jembatan penghubung antara yang diamanatkan negara bagi kepentingan masyarakat untuk menerima dan merasakan setiap implementasi kebijakan yang dilaksanakan oleh para administrator publik tentunya melalui pendekatan yang kondusif dan intensif, sebagaimana ditegaskan lebih lanjut oleh Saefullah (2007:39), bahwa: "Oleh karena itu langkah awal dalam pelaksanaan kebijakan adalah melakukan sosialisasi agar kebijakan yang bersangkutan diketahui, dimengerti, dan diterima oleh semua pihak yang bersangkutan". Pentingnya pendekatan oleh administrator melalui sosialisasi yang intensif secara persuasif akan menunjang terhadap terealisasinya implementasi kebijakan pada setiap program atau kegiatan pemerintah dengan baik dan lancar terhadap sasaran kebijakan.

Peran administrator dalam mensosialisasikan setiap kebijakan seyogyanya harus ditunjang dengan kemampuan yang memadai, untuk tercapai atau tidaknya suatu program, sebagaimana dikemukakan oleh Katz.(1985:8) dalam Tachjan, (2006:74) bahwa: "ketidak berhasilan dalam implementasi kebijakan disebabkan karena petugas-petugas pemerintah tidak memiliki pengetahuan dan kemampuan yang cukup untuk merencanakan dan menegakkan organisasi-organisasi, lembaga-lembaga dan cara-cara yang penting artinya bagi pembangunan di negara mereka sendiri".

Kemampuan dan pengetahuan administrator untuk menjembatani setiap implementasi kebijakan yang akan dilaksanakan dalam setiap programnya, akan berjalan sesuai dengan yang diharapkan, sebagaimana dikemukakan oleh Grindle (1980:6), bahwa: *"In general, the task of implementation is to establish a link that allows the goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity. It involves, therefore, the creation of a "policy delivery system", in which specific means are designed and pursued in the expectation of arriving at particular ends"*.

Keterkaitan suatu kebijakan dengan program yang diimplementasikan oleh pemerintah sebagai fungsi implementatornya, lebih lanjut ditegaskan oleh Grindel (1980:7), bahwa:

"In addition, because policy implementation is considered to depend on program outcomes, it is difficult to separate the fate of policies from that of their constituent programs.... Its success or failure can be evaluated in terms of the capacity actually to deliver programs as designed. In turn, overall policy implementation can be evaluated by measuring program outcomes against policy goals".

Hal tersebut menunjukkan bahwa pencapaian tujuan yang telah diprogramkan dalam pelaksanaannya harus menyeluruh dan dievaluasi melalui pengukuran hasil program dalam pencapaian tujuan kebijakannya.

Tujuan kebijakan dalam bentuk program-program tersebut merupakan implementasi riil, sebagaimana dijelaskan lebih lanjut oleh: Howlet and Ramesh (2003 : 185), bahwa : *"It is defined as the process whereby programs or policies are carried out, the translation of plans into practice"*. Hal ini dapat diartikan bahwa implementasi kebijakan adalah proses pelaksanaan program-program atau kebijakan-kebijakan, yang merupakan penerjemahan dari rencana-rencana kedalam praktek.

Sedangkan makna yang terkandung dari setiap implementasi kebijakan harus menyentuh dan dirasakan oleh masyarakat pada setiap kegiatan program kebijakan yang dijalankan oleh administrator, sebagaimana dikemukakan oleh Sabatier and Mazmanian (1983:4), bahwa makna pelaksanaan kebijakan sebagai: *" those event and activities that occur after the issuing of authoritative public policy directives, which include both the effort to administer and the substantive impacts on people and events."*

Secara lebih jauh mengenai teori implementasi kebijakan ini dikemukakan oleh Stilman, Horn (1975) dalam Muhafidin (2006:15-16), sebagai berikut:

1. *Implementation as a linier process* (Donal S. Van Meter and Carl E. Van Horn, 1975). Implementasi meliputi proses linier yang terdiri atas 6 variabel yang mengaitkan kebijakan dengan *performance*: a). standar dengan tujuan, b). sumber daya, c). komunikasi dan aktivitas antara organisasi, d). karakteristik agen-agen implementasi, e). kondisi ekonomi dan politik, dan f). sikap dari pelaksana.
2. *Implementation as politics of natural adaptation* (Milbrey Mc. Laughlin. 1975). Besarnya perhatian, komitmen dan dukungan dari sektor utama memiliki pengaruh besar terhadap prospek keberhasilan. Dengan kata lain dukungan politik dari atas adalah kunci keberhasilan dan kegagalan implementasi program.
3. *Implementetation as gamesmanship* (Egene Bardoch, 1977). Implementasi meliputi seluruh seni *gamesmanship* : meliputi aturan main, merumuskan taktik, dan strategi mengontrol arus komunikasi dan mengatasi bila terjadi krisis dan situasi tidak menentukan.

4. *Implementation as a circular policy leadership process* (Robert T Nakamura and Frank Smallwood). Elemen kritis yang menghubungkan implementasi kepada proses kebijakan yang lainnya adalah kepemimpinan (*leadership*), dimana kepemimpinan penting untuk mengkoordinasikan aktivitas-aktivitas dalam 3 elemen yaitu formulasi, implementasi, dan evaluasi.
5. *Implementation as contingency* (Ernest R Alexander, 1985). Implementasi merupakan proses terus menerus yang kompleks (*complex continuing process*), yang meliputi interaksi dengan lingkungan, stimulasi kebijakan, program dan hasil (*outcome*) yang keseluruhannya tergantung kepada muatan spesifik dan waktu terjadinya.

Pemahaman mengenai teori implementasi tersebut di atas tidak akan terlepas kaitannya dengan proses perumusan kebijakan (*policy formulation*) itu sendiri sebagai landasan dalam mengimplementasikan kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh: Hogwood and Gunn (1984:198), sebagai berikut:

"...it does at least make the point that there is no sharp divide between (a) formulating a policy and (b) implementing that policy. What happens at the so-called "implementation" stage will influence the actual policy outcome. Conversely, the probability of a successful outcome (which we define for the moment as the outcome desired by the initiators of the policy) will be increased if thought is given at the policy design stage to potential problems of implementation".

Bahkan Gordon, (1982:51), dalam Kasim (1993:10): mengemukakan lebih jauh lagi keterkaitan dan peran administrator dalam kebijakan publik, bahwa: "administrasi publik mempunyai peranan yang lebih besar dan lebih banyak terlibat dalam perumusan, implementasi, dan evaluasi kebijakan publik". Jadi kajian implementasi kebijakan pada dasarnya merupakan suatu proses yang lebih luas dari suatu proses kebijakan yang tidak bisa dipisahkan satu sama lain mulai dari tahap proses formulasi, implementasi, sampai dengan tahap evaluasi kebijakan (Mustopadidjaja, (1988:25); Mustopadidjaja, (2003:21-58)).

Proses kebijakan sampai dengan kebijakan terimplementasi melalui program-program kegiatan nyata yang dilaksanakan oleh administrator dan dampak implementasi kebijakan yang dirasakan oleh masyarakat sebagai sasaran program kebijakan semakin dirasakan manfaatnya dan akan mempengaruhi tercapainya tujuan kebijakan. Tetapi dalam implementasi kebijakan tentunya pengaruh berbagai kepentingan pasti ada, baik menyangkut pengaruh kepentingan wilayah (nasional, propinsi, kabupaten atau kota),

politik, ekonomi, kelompok-kelompok elit, apalagi pada posisi kebijakan termasuk para elit lokal dan birokrasinya, sebagaimana dikemukakan Grindel, (1980 : 11-12), sebagai berikut: *"A brief listing of those who might be involved in the implementation of any particular program would include national level planners; national, regional, and local politicians, economic elite groups, especially at the local level; recipient groups; and bureaucratic implementors at middle and lower levels"*.

Pengaruh dari setiap kelompok kepentingan dalam implementasi kebijakan merupakan wujud bahwa setiap hasil perumusan kebijakan belum mempunyai arti penting bagi kelompok kepentingan tertentu, untuk terus mengawal sampai sasaran kebijakan terwujud dalam implementasi riil dilapangan dan berdampak secara aplikatif pada sasaran kebijakan.

MAKNA KEBIJAKAN SERTIFIKASI GURU

Sertifikasi merupakan pengakuan secara formal akan profesinya sebagai seorang guru yang profesional bahwa guru tersebut secara formal telah mempunyai kompetensi dalam bidang studi yang diembannya. Sebagaimana dikemukakan oleh Komara (2006), yang dikutip dalam <http://www.geocities.com/endang.komara/SERTIFIKASI.htm>, tanggal 4 April 2008, bahwa: "Sertifikasi guru bertujuan untuk menentukan tingkat kelayakan seorang guru dalam melaksanakan tugas sebagai agen pembelajaran di sekolah dan sekaligus memberikan sertifikat pendidik bagi guru yang telah memenuhi persyaratan dan lulus uji sertifikasi. Adapun manfaat uji sertifikasi sebagai berikut:

Pertama, melindungi profesi guru dari praktik layanan pendidikan yang tidak kompeten sehingga dapat merusak citra profesi guru itu sendiri.

Kedua, melindungi masyarakat dari praktik pendidikan yang tidak berkualitas dan profesional yang akan menghambat upaya peningkatan kualitas pendidikan dan penyiapan sumberdaya manusia di negeri ini.

Ketiga, menjadi wahana penjamin mutu bagi LPTK yang bertugas mempersiapkan calon guru dan juga berfungsi sebagai kontrol mutu bagi pengguna layanan pendidikan.

Keempat, menjaga lembaga penyelenggara pendidikan dari keinginan internal dan eksternal yang potensial dapat menyimpang dari ketentuan yang berlaku".

Hal ini menunjukkan bahwa sertifikasi merupakan bentuk pengakuan dan perlindungan bagi seorang guru akan profesinya dan menunjukkan mana guru yang kompeten dan yang tidak. Guru yang dinyatakan kompeten dan yang tidak, tentu akan

menunjukkan perbedaan perlakuan dalam pemberian *funishment and reward*-nya baik oleh pemerintah karena aspek formal maupun oleh komunitas sosial pada aspek informalnya.

Hal tersebut sebagai wujud keadilan distributif dalam penilaian terhadap seorang guru dan dilihat dari segi kompetisi menunjukkan kekonstruktifan bagi guru untuk terus meningkatkan mutu pembelajaran maupun peningkatan ilmu pengetahuan yang dimilikinya. Oleh sebab itu sertifikasi merupakan upaya peningkatan kesejahteraan guru yang harus diletakkan dalam kerangka peningkatan mutu pendidikan, baik dipandang dari sisi proses pendidikan maupun hasil didikannya.

Dalam UU No14 Tahun 2005, pasal 11 ayat (1), bahwa: "sertifikat pendidik diberikan kepada guru yang telah memenuhi persyaratan". Hal ini menunjukkan bahwa para guru yang berhak atas sertifikasi pendidik untuk guru adalah guru-guru yang telah memenuhi kualifikasi minimum sarjana atau D-IV dan dibuktikan dengan penguasaan kompetensinya (pendagogik, kepribadian, sosial, dan profesional).

Pada pasal 82, UU No14 Tahun 2005, sebagai tindak lanjut bahwa pemerintah wajib melaksanakan sertifikasi ini sesegera mungkin, hal ini sebagaimana dikemukakan dalam pasal 82 sebagai berikut :

- "(1). Pemerintah mulai melaksanakan program sertifikasi pendidik paling lama dalam waktu 12 (dua belas) bulan terhitung sejak berlakunya Undang-Undang ini.
- (2). Guru yang belum memiliki kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang ini wajib memenuhi kualifikasi akademik dan sertifikasi pendidik paling lama 10 (sepuluh) tahun sejak berlakunya Undang-Undang ini."

Sebagai tindak lanjut dari UU No14 Tahun 2005, pasal 28, Menteri Pendidikan Nasional mengeluarkan Peraturan Menteri (Permen) Pendidikan Nasional RI Nomor : 18 Tahun 2007, tentang Sertifikasi bagi Guru dalam Jabatan, sebagaimana dikemukakan dalam pasal 1, bahwa: "(1). Sertifikasi bagi guru dalam jabatan adalah proses pemberian sertifikasi pendidik untuk guru dalam jabatan. (2). Sertifikasi sebagaimana dimaksud dalam pasal (1) dapat diikuti oleh guru dalam jabatan yang telah memiliki kualifikasi akademik sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV)".

Hal ini menegaskan bahwa guru yang dapat mengikuti sertifikasi pendidik adalah guru-guru yang telah memiliki kualifikasi akademik dengan tingkat pendidikan minimal sarjana (S1) atau diploma empat (D-IV)".

IMPLEMENTASI SERTIFIKASI GURU SEBAGAI KEBIJAKAN PENDIDIKAN

Implementasi kebijakan sertifikasi pendidik guru merupakan salah satu bagian dari kebijakan publik sebagaimana di kemukakan oleh Tilaar dan Nugroho (2008:268), bahwa: "...kebijakan pendidikan dipahami sebagai bagian dari kebijakan publik, yaitu kebijakan publik dibidang pendidikan". Kebijakan pendidikan ini merupakan wujud pelayanan pemerintah kepada publiknya salah satunya dengan memberikan pelayanan melalui penyediaan guru yang bermutu sesuai kompetensinya. Bahkan Cochran and Malone (1999 : 265), memberikan pemikiran yang lebih luas lagi bahwa: *"Education is a departure from other services provided by the government. Unlike social welfare or health care, which are concerned with the maintance of human capital, education seeks to develop it"*.

Sertifikasi pendidik guru sebagaimana diamanatkan dalam UU nomor 14 tahun 2005, jelas merupakan tanggungjawab pemerintah pemerintah pusat maupun daerah. Hal ini sejalan dengan kebijakan yang telah dilakukan Amerika Serikat, sebagaimana dikemukakan oleh Cochran and Malone (1999 : 271), bahwa: *"education is a state and local responsibility rather than a national one"*.

Kebijakan pendidikan ini pada dasarnya merupakan kebijakan yang berada pada tatanan normatif dan tatanan deskriptif (Nugroho 2008:141). Adapun aspek-aspek yang tercakup dalam kebijakan pendidikan, sebagaimana dikemukakan oleh Nugroho (2008:141-154), menyangkut hal sebagai berikut:

1. Kebijakan pendidikan merupakan suatu keseluruhan deliberalisasi mengenai hakikat manusia.
2. Kebijakan pendidikan dilahirkan dari ilmu pendidikan sebagai ilmu praktis.
3. Kebijakan pendidikan harus mempunyai validitas dalam perkembangan pribadi serta masyarakat.
4. Keterbukaan (*openness*).
5. Kebijakan pendidikan didukung oleh riset dan pengembangan.
6. Analisis kebijakan.
7. Kebijakan pendidikan pertama-tama ditujukan kepada kebutuhan peserta didik.
8. Kebijakan pendidikan diarahkan pada terbentuknya masyarakat demokratis.
9. Kebijakan pendidikan berkaitan dengan penjabaran misi pendidikan dalam pencapaian tujuan tertentu.
10. Kebijakan pendidikan harus berdasarkan efesiensi.
11. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan pada kekuasaan tetapi pada kebutuhan peserta didik.
12. Kebijakan pendidikan bukan berdasarkan intuisi atau kebijakan irasional.
13. Kejelasan tujuan akan melahirkan kebijakan pendidikan yang tepat.

14. Kebijakan pendidikan diarahkan bagi pemenuhan kebutuhan peserta didik dan bukan kepuasan birokrat.

Aspek-aspek kebijakan pendidikan tersebut jelas menunjukkan bahwa peran administrator sebagai penjabaran lebih lanjut dari hal-hal yang normatif kedalam hal yang sifatnya praktik (deskriptif) sebagai kebutuhan dari peserta didik atau sebagai sasaran program kebijakan.

PENUTUP

Implementasi kebijakan sertifikasi guru dalam penerapannya sangat dipengaruhi dan bahkan ditentukan oleh peran administrator pemerintah khususnya administrator pada pemerintahan daerah kota atau kabupaten. Peran yang dilakukan oleh administrator ini tentu berkaitan dengan aspek penunjang dalam daya dukung seorang guru layak atau tidaknya untuk mengikuti sertifikasi baik aspek administrative maupun aspek pembinaan dalam pemaknaan sertifikasi guru, bahwa sertifikasi adalah wujud keprofesionalan guru dalam mendidik anak bangsa.

Kebijakan Sertifikasi Guru, mempunyai makna mendalam untuk meningkatkan kualitas anak didik dengan memberikan contoh dan teladan awal dari guru (pendidik) itu sendiri yang harus berkualitas dan kompeten dalam bidangnya, yang ditunjukan dengan sertifikasi hasil dari uji sertifikasi oleh lembaga akreditasi mandiri (LAM) yang krediable atau bereputasi.

Implementasi sertifikasi guru sebagai kebijakan pendidikan, jelas disini peran pemerintah sebagai implementator mempunyai tanggungjawab dalam mewujudkan program-program dan kegiatan-kegiatan dalam pelaksanaannya. Hal ini sebagai amanah dan kewajiban pemerintah untuk mensertifikasi guru dalam meyakinkan public dan mewujudkan guru profesional.

REFERENSI

A. Buku-buku

- Abdullah, M.Sy. 1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Implementasi (Action Research and Case Studies)*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- Anderson, James. E. 2003. *Public Policy Making, Fifth Edition*. USA: Houghton Mifflin Company.

- Bardach, E. 1977. *The Implementation Game. What Happen after a Bill Becomes a Law*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Cochran, Charles L & Eloise F. Malone.1999. *Public Policy, Perspectives and Choices, Second Edition*. Boston: McGraw-Hill College.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Congressional Quarterly Inc. Washington D.C
- Grindle, Merillee .S (ed). 1980 . *Politics and Policy Implementation and Public Policy in the third World*. New Jersey: Princenton University Press.
- Hill, Micheal and Petet Hupe. 2002. *Implementing Public Policy: Governance in Theory and in Practice*. London : SAGE Publications Ltd.
- Mazmanian, Daniel A & Paul Sabatier. 1983. *Implementation and Public Policy*. Illionis Foresman and Company Gleinview.
- Mustopadidjaja, AR.1988. *Perkembangan dan Penerapan Studi Kebijakan dilihat dalam Kaitan Disiplin dan Sistem Administrasi dan Manajemen*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara.
- _____.2003. *Manajemen Proses Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi, dan Evaluasi*. Jakarta: Lembaga Administrasi Negara
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy, Teori Kebijakan-Analisis Kebijakan- Proses kebijakan Perumusan, Implementasi, Evaluasi, Revisi Risk Management dalam Kebijakan Publik Kebijakan sebagai the Fifth Estate-Metode Penelitian Kebijakan*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo Kelompok Gramedia.
- Pfiffner, John M and Presthus, Robert V. 1960. *Public Administration*. New York : The Ronald Press Company.
- Pressman, J & Wildavsky, A. 1979. *Implementation*. Berkeley. University of California Press.
- Sabatier, Paul & Mazmanian. 1983. *Implementation and Public Policy*. USA : Scott, Foresman and Company.
- Saefullah, H.A.Djadja. 1993. *Metode Penelitian dan Teknik Penulisan*. Makalah dalam pelatihan peningkatan kemampuan aparat perencanaan di lingkungan pemerintah daerah tingkat I Jawa Barat. Bandung.

- _____.1997. *Tinjauan Kepustakaan dan Penggunaan Informasi Kepustakaan dalam Penulisan tesis dan Disertasi*. Materi Kuliah Perdana, Bandung: Universitas Padjadjaran.
- _____. 2007. *Pemikiran Kontreporer Administrasi Publik, Prespektif Manajemen Sumber Daya Manusia Dalam Era Desentralisasi*. Bandung : LP3AN FISIP UNPAD.
- Supriyadi, Dedi. 1998. *Mengangkat Citra dan Martabat Guru*. Yogyakarta : Adi Citra Arya Nusa
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: AIP Bandung – Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Tilaar, H.A.R dan Riant Nugroho. 2008. *Kebijakan Pendidikan Pengantar untuk Memahami Kebijakan Pendidikan dan Kebijakan Pendidikan sebagai Kebijakan Publik*. Yogyakarta : Pustaka Pelajar.
- Thoha, Miftah, 1986. *Dimensi-Dimensi Prisma Administrasi Negara*. Jakarta: Rajawali Press.
- Wibawa, S. 1994. *Kebijakan Publik: Proses dan Analisis*. Jakarta: C.V. Intermedia
- Van Meter, Donalds & Carl E Van Horn, 1975, "The policy Implementation Process: A Concetual Framework" Administration Society. Vol. 6 No. 4 February 1975.
- B. Dokumen dan Peraturan Perundangan**
- Komara, Endang. 2006. *SERTIFIKASI PROFESIONALISME GURU dikutip dalam <http://www.geocities.com/endang.komara/SERTIFIKASI.htm>, tanggal 4 April 2008*
- Muhafidin, Didin .2006. *Pengaruh Implementasi Kebijakan Kerjasama Pengelolaan Prasarana dan Sarana Perkotaan Bidang Persampahan Terhadap Efektivitas Penanganan Sampah di Kota Yogyakarta, Kabupaten Sleman dan Kabupaten Bantul (Kartamantul)*. Desertasi PPs UNPAD Bandung.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2005 *Tentang Standar Nasional Pendidikan*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 74 Tahun 2008, *Tentang Guru*, Jakarta : Departemen Pendidikan Nasional.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 41 Tahun 2009, *Tentang Tunjangan Profesi Guru dan Dosen, Tunjangan Khusus Guru dan Dosen, Serta Tunjangan Kehormatan Profesor*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2003 *Tentang Sistem Pendidikan Nasional*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 14 Tahun 2005 *Tentang Guru dan Dosen*. Jakarta: Departemen Pendidikan Nasional.